



## ROZSUDOK

### V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Igora Belka a z členiek JUDr. Aleny Poláčkovej, PhD. a JUDr. Zdenky Reisenaurovej v právnej veci žalobcu: **Krajský prokurátor v N.**, so sídlom K. P. N., D., N. proti žalovaným: **1/ Krajské riaditeľstvo Policajného zboru v N.**, so sídlom K., N., **2/ V. S. s.r.o.**, so sídlom B., IČO: X., o preskúmanie rozhodnutia žalovaného v 1/ rade č. LIC-24-18/2006 zo dňa 9.8.2006 o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č. k. 29S 40/2007-53 zo dňa 27. novembra 2007, takto

#### r o z h o d o l

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Nitre č. k. 29S 40/2007-53 zo dňa 27. novembra 2007 **zmeňuje** tak, že rozhodnutie žalovaného 1/ č. LIC-24-18/2006 zo dňa 9.8.2006 **zrušuje** a vec mu **vracia** na ďalšie konanie a rozhodnutie.

Žalobcovi sa náhrada trov konania **nepriznáva**.

#### O d ô v o d n e n i e :

Krajský súd v Nitre napadnutým rozsudkom zamietol žalobu, ktorou sa žalobcu domáhal preskúmania rozhodnutia č. LIC-24-18/2006 zo dňa 9.8.2006, ktorým žalovaný 1/ udelil žalovanému 2/ licenciu na prevádzkovanie strážnej služby v rozsahu § 3 písm. a/ až h/ zákona č. 473/2005 Z.z. o súkromnej bezpečnosti (ďalej len zákon o súkromnej bezpečnosti

alebo zákon). Súd tak rozhodol po tom, čo dospel k záveru, že rozhodnutie a postup správneho orgánu v medziach žaloby sú v súlade so zákonom o súkromnej bezpečnosti, pričom poukázal na konkrétne ustanovenia zákona upravujúce vznik oprávnenia prevádzkovať bezpečnostnú službu, v zmysle ktorých žalovaný 1/ pri rozhodovaní postupoval.

Proti uvedenému rozsudku podal žalobca včas odvolanie, ktorým namietal, že súd sa napriek argumentácii uvedenej v žalobe, že spoločnosť V. S., s. r. o. , ktorá vznikla až po tom, čo sa právoplatne končilo správne konanie o udelení licencie a teda v tomto konaní vedenom Krajským riaditeľstvom PZ v N. pod č. LIC-24/2006 trvajúcom od 13. júla 2006 do 14. augusta 2006 nemala spôsobilosť byť účastníkom konania, nemala procesnú spôsobilosť a ani spôsobilosť nadobúdať práva a povinnosti, s týmto tvrdením nevysporiadal. Podľa jeho názoru zo znenia § 10 ods. 1 zákona nemožno odvodiť, že takáto právnická osoba, ktorá nevznikla, nemá procesnú spôsobilosť a nemá ani spôsobilosť byť účastníkom konania, môže byť účastníkom správneho konania. Trval na tom, že nemožno udeliť licenciu na prevádzkovanie bezpečnostnej služby subjektu, ktorý neexistuje. Poukázal na ustanovenie § 14 Správneho poriadku upravujúce otázku procesnej spôsobilosti a spôsobilosti byť účastníkom správneho konania, ktoré s poukazom na § 94 odsek 1 zákona platí aj pre konanie, ktorého predmetom je udelenie licencie na prevádzkovanie bezpečnostnej služby.

Nesúhlasil s názorom, že v predmetnej veci je treba postupovať podľa zásady „lex specialis derogat legi generali“, t. j., že osobitný zákon, ktorým je zákon o súkromnej bezpečnosti má prednosť pred zákonom všeobecným, ktorým je v tomto prípade Obchodný zákonník, pretože otázkam účastníka konania podľa § 14 Správneho poriadku, právnej subjektivity právnických osôb podľa § 18 a nasl. Občianskeho zákonníka a k otázke vzniku obchodných spoločností podľa § 62 Obchodného zákonníka zákon o súkromnej bezpečnosti nemá žiadne špeciálne ustanovenia.

Krajskému súdu tiež vytýkal, že sa nevysporiadal s namietaným postupom správneho orgánu, ktorý na posúdenie spoľahlivosti subjektu, ktorý ešte nevznikol, žiadal v rozpore s ustanoveniami § 12 odsek 1, § 14 odsek 1 písmeno g/, odsek 3, odsek 5 a § 27 odsek 1 zákona o súkromnej bezpečnosti vyjadrenia od príslušných útvarov Policajného zboru, štátnych orgánov a Slovenskej informačnej služby, ale vo vzťahu k jedinému spoločníkovi

žiadateľa V., so sídlom v B., na posúdenie jeho spoľahlivosti neurobil ani jeden jediný úkon, hoci tak v zmysle § 32 Správneho poriadku urobiť mal.

Rozsudok súdu prvého stupňa navrhol zmeniť a napadnuté rozhodnutie žalovaného 1/ zrušiť a vec mu vrátiť na nové konanie.

Žalovaný 1/ vo svojom vyjadrení k odvolaniu poukázal na ustanovenie § 10 ods. 2 zákona o súkromnej bezpečnosti, ktorý sa vzťahuje, ako na právnické osoby už existujúce, tak aj na právnické osoby, ktoré boli založené zmysle Obchodného zákonníka, ale neboli ešte zapísané do obchodného registra. Táto skutočnosť je tiež vyjadrená v ustanovení § 23 ods. 2 písm. c/ a d/ zákona o súkromnej bezpečnosti, kde je uvedené, že právnická osoba k žiadosti o udelenie licencie na prevádzkovanie bezpečnostnej služby pripojí zmluvu alebo listinu o založení právnickej osoby s osvedčením pravosti podpisov, alebo u osôb zapísaných v obchodnom registri výpis s osvedčením pravosti podpisov, alebo u osôb zapísaných v obchodnom registri výpis obchodného registra nie starší ako tri mesiace. Pripomenul tiež ustanovenie § 14 Správneho poriadku, ktoré definuje účastníka konania pričom nevylúčil, že osobitné predpisy môžu upravovať tento pojem odchýlne resp. priznať takéto postavenie aj tomu, na koho sa vymedzenie v § 14 ods. 1 nevzťahuje. V súlade s tým priznal novozaloženej spoločnosti V. S., s.r.o., postavenie účastníka konania vo veci udelenia licencie na prevádzkovanie bezpečnostnej služby.

Zdôraznil, že pred vydaním rozhodnutia o udelení licencie na prevádzkovanie bezpečnostnej služby vykonal všetky úkony, ktoré mu zákon o súkromnej bezpečnosti pri posudzovaní spoľahlivosti ukladá a v zmysle jeho § 12 ods. 1 s poukazom na ustanovenie § 14 a § 27 odsek 1 posudzovalo podmienky udelenia licencie právnickej osobe s dôrazom na splnenie podmienok fyzickej osoby, ktorá bola jej štatutárnym orgánom. Vo všetkých žiadostiach o posúdenie spoľahlivosti uvádzal ako žiadateľa právnickú osobu, s uvedením osoby, ktorá za spoločnosť konala. Vyjadrenia dotknutých orgánov sa týkali len preverovania spoľahlivosti a bezúhonnosti fyzickej osoby – štatutárneho orgánu spoločností V. S., s.r.o. a nie právnickej osoby, ktorá bola založená zakladateľskou listinou Z uvedeného vyplýva, že krajské riaditeľstvo nežiadalo vyjadrenie spoľahlivosti k právnickej osobe, ktorá nebola držiteľom žiadneho oprávnenia podnikateľ. Poukázal na to, že zákon o súkromnej bezpečnosti neukladá povinnosť krajskému riaditeľstvu preverovať spoľahlivosť právnickej osoby, ktorá

je spoločníkom s majetkovým podielom v právnickej osobe žiadateľa. Rozsudok súdu prvého stupňa navrhol potvrdiť.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP) preskúmal v intenciách podaného odvolania rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, vec prejednal na nariadenom pojednávaní (§ 246c veta prvá a § 214 ods. 1 OSP) a dospel k záveru, že odvolanie je dôvodné.

V konaní nebol sporný skutkový stav zistený z obsahu pripojeného administratívneho spisu žalovaného 1/ podľa ktorého žalovaný 2/ (v mene ktorého za štatutárny orgán vystupoval Ing. P. P.) požiadal dňa 13.7.2006 o udelenie licencie na prevádzkovanie bezpečnostnej služby, vlastnej ochrany alebo technickej služby. K žiadosti boli ako príloha pripojené: odpis z registra trestov štatutárneho orgánu, čestné vyhlásenie, že u štatutárneho orgánu nie je prekážka ustanovená v § 14 ods. 1 zákona o súkromnej bezpečnosti, posudok poskytovateľa zdravotnej starostlivosti o spôsobilosti na poskytovanie služieb v oblasti súkromnej bezpečnosti súkromnými bezpečnostnými službami, čestné vyhlásenie, že právnická osoba nie je držiteľom iného oprávnenia podnikat' okrem oprávnenia podnikat' podľa § 36 zákona o súkromnej bezpečnosti, kópia diplomu štatutárneho zástupcu o absolvovaní vysokoškolského štúdia, fotokópia preukazu totožnosti. Po vykonanom šetrení k spoľahlivosti žiadateľa o udelenie licencie na prevádzkovanie súkromnej bezpečnostnej služby žalovaný 1/ dňa 9.8.2006 rozhodol o žiadosti o udelenie licencie tak, že udelil licenciu na prevádzkovanie strážnej služby v rozsahu podľa § 3 písm. a/ až h/ zákona o súkromnej bezpečnosti žiadateľovi - právnickej osobe V. S., s.r.o., so sídlom B. 125. Toto rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť 14.8.2006. Následne dňa 13.9.2006 štatutárny zástupca žalovaného 2/ doručil žalovanému 1/ výpis z Obchodného registra Okresného súdu N. o zápise žalovaného 2/ do Obchodného registra dňom 7.9.2006. Pre nedostatky v postupe pri vydávaní predmetného rozhodnutí žalovaného v 1/ rade č. LIC-24-18/2006 zo dňa 9.8.2006 podal žalobca podľa § 22 ods. 1 písm. c/ zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov. Žalovaný v 1/ rade protestu prokurátora nevyhovel a predložil ho podľa § 26 ods. 2 zákona o prokuratúre spolu so spisovým materiálom na rozhodnutie svojmu bezprostredne nadriadenému orgánu. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Prezídium Policajného zboru, Úrad bezpečnostných služieb rozhodnutím č. PPZ-817-2/B-2007 zo 14.3.2007 protestu prokurátora nevyhovelo.

Podľa čl. 2 ods. 2 zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Podľa § 3 ods. 1 Správneho poriadku správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi. Sú povinné chrániť záujmy štátu a spoločnosti, práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb a dôsledne vyžadovať plnenie ich povinností.

Podľa § 9 ods. 2 zákona o súkromnej bezpečnosti o udelení licencie na prevádzkovanie bezpečnostnej služby rozhoduje krajské riaditeľstvo Policajného zboru (ďalej len „krajské riaditeľstvo“) na základe žiadosti fyzickej osoby alebo **právnickej osoby**. Licencia na prevádzkovanie bezpečnostnej služby sa vydáva na desať rokov, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa § 12 ods. 1 zákona o súkromnej bezpečnosti krajské riaditeľstvo udelí licenciu na prevádzkovanie bezpečnostnej služby **právnickej osobe**, ktorá je spoľahlivá podľa § 14 ods. 1 písm. g/, ak tomu nebráni záujem vnútorného poriadku a bezpečnosti a

- a) fyzická osoba alebo fyzické osoby, ktoré sú jej štatutárnym orgánom alebo členmi štatutárneho orgánu, spĺňajú podmienky ustanovené v § 11 ods. 1,
- b) fyzická osoba, ktorá má najmenej 15% majetkový podiel v právnickej osobe, spĺňa podmienky ustanovené v § 11 ods. 1 písm. d/ a e/,
- c) z obchodného mena 9) právnickej osoby nevyplýva, že plní úlohy verejnej správy.

Podľa § 14 ods. 1 písm. g/ zákona o súkromnej bezpečnosti za spoľahlivú osobu sa na účely tohto zákona nepovažuje ten, kto podľa zistení ministerstva alebo krajského riaditeľstva neposkytuje záruku, že bude pri vykonávaní činnosti podľa tohto zákona dodržiavať všeobecne záväzné právne predpisy, povinnosti vyplývajúce z rozhodnutí a iných opatrení vydaných podľa tohto zákona a že bude činnosť podľa tohto zákona vykonávať poctivo.

V zmysle § 23 zákona o súkromnej bezpečnosti koná krajské riaditeľstvo v konaní o udelenie licencie na prevádzkovanie bezpečnostnej služby **s právnickou osobou**.

Podľa § 94 ods. 1 zákona o súkromnej bezpečnosti na rozhodovanie podľa tohto zákona sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa § 32 ods. 1 Správneho poriadku správny orgán je povinný zistiť presne a úplne skutočný stav vecí a za tým účelom si obstarat' potrebné podklady pre rozhodnutie. Pritom nie je viazaný len návrhmi účastníkov konania.

Podľa § 46 ods. 1 Správneho poriadku rozhodnutie musí byť v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, musí ho vydať orgán na to príslušný, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu vecí a musí obsahovať predpísané náležitosti.

Citovanými ustanoveniami sa žalovaný 2/ v dostatočnej miere neriadil.

Najvyšší súd Slovenskej republiky sa stotožnil s dôvodmi podaného odvolania a dospel k záveru, že právny názor, z ktorého vychádzal krajský súd nie je správny.

Predovšetkým je potrebné zdôrazniť, že právne normy sú vyjadrené prostredníctvom právneho jazyka, pri ktorom sa vychádza z predpokladu, že je jasný, zrozumiteľný, jednoznačne formulovaný a v záujme konzistentnosti a stability právneho poriadku používa správnu právnu terminológiu a využíva ustálené pojmy. Takýmito nepochybne sú legálne definície, ktoré záväzne určujú a precizujú zmysel používaných pojmov a pokiaľ sú súčasťou zákona, sú právne záväzné.

Ak teda zákon v ustanoveniach § 9 ods. 1, § 12 a § 23 používa pojem právnická osoba, bolo potrebné vychádzať z právneho poriadku už existujúcej a ustálenej definície pojmu právnická osoba, tak ako vyplýva z ustanovenia § 18 ods. 2 Občianskeho zákonníka (OZ).

Podľa § 18 ods. 2 OZ právnickými osobami sú:

- a) združenia fyzických alebo právnických osôb,
- b) účelové združenia majetku,
- c) jednotky územnej samosprávy,
- d) iné subjekty, o ktorých to ustanovuje zákon.**

Občiansky zákonník ako lex generalis obsahuje všeobecnú úpravu právnických osôb použiteľnú nielen pre tie právnické osoby, ktoré sa v ňom výslovne uvádzajú, ale aj pre tie právnické osoby, ktoré sú upravené osobitými zákonmi a tiež pre **obchodné spoločnosti** a družstvá.

Podľa § 19 ods. 2 OZ právnické osoby vznikajú dňom, ku ktorému sú zapísané do obchodného alebo do iného zákonom určeného registra, pokiaľ osobitný zákon neustanovuje ich vznik inak.

Vzhľadom na to, že v danom prípade sa žalovaný 2/ pri podaní žiadosti o udelenie licencie na prevádzkovanie súkromnej bezpečnostnej služby identifikoval ako spoločnosť s ručením obmedzeným, na okolnosti jeho založenia, vzniku a jeho ďalšieho pôsobenia sa na neho vzťahovala úprava vyplývajúca z Obchodného zákonníka.

Podľa § 56 ods. 1 zákona č. 513/1991 Z. z. Obchodný zákonník **obchodná spoločnosť (ďalej len "spoločnosť") je právnickou osobou** založenou za účelom podnikania. Spoločnosťami sú verejná obchodná spoločnosť, komanditná spoločnosť, **spoločnosť s ručením obmedzeným** a akciová spoločnosť. Spoločnosť s ručením obmedzeným a akciová spoločnosť môžu byť založené aj za iným účelom, pokiaľ to osobitný zákon nezakazuje.

Podľa § 62 ods. 1 Obchodného zákonníka spoločnosť **vzniká dňom, ku ktorému bola zapísaná do obchodného registra**. Návrh na zápis do obchodného registra sa musí podať do 90 dní od založenia spoločnosti (§ 57) alebo od doručenia listiny, ktorou sa preukazuje živnostenské alebo iné podnikateľské oprávnenie.

O spôsobilosti mať práva a povinnosti (právnej subjektivity) možno hovoriť len u tých právnických osôb, ktoré vznikli spôsobom predpokladaným v zákone.

Z vykonaného dokazovania vyplýva, že žalovaný 2/ v čase podania žiadosti nespĺňal podmienku vyplývajúcu z ust. § 9 ods. resp. 12 ods. 1 zákona – nebol právnickou osobou a preto bez osobitnej úpravy v tomto zákone (ako je tomu napr. v § 17 ods. 2 zákona č. 171/2005 Z.z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov) neboli predpoklady na to, aby s ním žalovaný 1/ konal, ako keby tomu tak bolo. V tomto smere neobstojí argumentácia žalovaného, že postavenie účastníka konania možno priznať aj tomu,

na koho sa vymedzenie § 14 ods. 1 Správneho poriadku vôbec nevzťahuje, nakoľko v zmysle tejto všeobecnej úpravy správneho konania účastníkom správneho konania môže byť fyzická alebo **právnická osoba**, ktorá má spôsobilosť byť účastníkom konania, ktorú však u právnických osôb možno odvodzovať len od okamihu vzniku právnickej osoby.

Tento záver o podmienení vzniku právnickej osoby zápisom do obchodného registra nie je spôsobilá spochybniť ani námietka žalovaného 1/, poukazujúca na ust. § 23 ods. 1 písm. c/ zákona, podľa ktorého „právnická osoba v žiadosti o udelenie licencie uvedie identifikačné číslo, **ak je pridelené**, z čoho vyvodil, že žiadosť môže podať aj právnická osoba, ktorej nebolo ešte pridelené identifikačné číslo teda ešte nevznikla. Podľa názoru odvolacieho súdu s poukazom na hore uvedené, pri absencii výslovnej špecifikácie tohto postupu v zákonnej úprave, nemožno nahrádzať obsah pojmu „právnická osoba“ (s právnou subjektivitou) obsahom pojmu „založená právnická osoba pred jej zápisom do obchodného registra“ (t.j. bez právnej subjektivity).

V tejto súvislosti treba pripomenúť, že ustanovenie § 10 zákona upravuje otázky vzniku oprávnenia prevádzkovať bezpečnostnú službu, ale nepredstavuje osobitnú úpravu akéhosi „alternatívneho,“ (k § 62 ods. 1 Obchodného zákonníka) spôsobu vzniku a existencie spoločnosti s ručením obmedzeným resp. inej „právnickej osoby“. Vzhľadom na to, že právny poriadok nevylučuje vznik právnických osôb aj iným spôsobom ako zápisom do obchodného registra, postup v zmysle § 10 zákona by v spojení s ust. 9 ods. 2 zákona (obsahujúcim pojem „právnická osoba“ s už právne záväzne definovaným obsahom) mohol prichádzať do úvahy len u takýchto už existujúcich právnických osôb.

Neobstojí ani argumentácia naznačujúca pre toto konanie využiteľnosť analógie s ust. § 64 ods. 4 Obchodného zákonníka, ktorý upravuje povinnosť štatutárneho orgánu resp. jeho členov oznámiť účastníkom záväzkových vzťahov schválenie právnych úkonov, ktoré boli vykonané pred vznikom spoločnosti, predovšetkým pre diametrálnu odlišnosť upravovaných oblastí verejného resp. súkromného práva, odhliadnuc od toho, že už z nadpisu citovaného ustanovenia ako aj samotného textu vyplýva, že ide o konanie **pred vznikom spoločnosti** t.j. v štádiu pred vznikom právnickej osoby, ktorej existencia sa v citovaných ustanoveniach § 9 ods. 1, § 12 a § 23 zákona už predpokladá. Ani z tohto ustanovenia však nemožno vyvodiť pre žalovaného 2/ žiadnu povinnosť konať o žiadosti žiadateľa nespĺňajúceho zákonnú podmienku statusu právnickej osoby.

Odvolačí súd naopak považoval za dôvodnú námietku žalobcu vytykajúcu žalovanému 1/ porušenie ust. 12 ods. 1, § 14 ods. 1 písm. g/, ods. 3 a 5 a § 27 zákona, keď si na posúdenie spoľahlivosti subjektu, ktorý ešte nevznikol žiadal vyjadrenia od príslušných orgánov Policajného zboru, štátnych orgánov a Slovenskej informačnej služby a napriek tomu, že prevádzkovateľom mala byť podľa žiadosti právnická osoba (s.r.o.), u ktorej je udelenie licencie podľa § 12 ods. 1 podmienené preukázaním **spoľahlivosti** v zmysle § 14 ods. 1 písm. g/ zákona a neexistencie prekážok brániacich **záujmu na vnútornom poriadku a bezpečnosti**, žalovaný 1/ sa uspokojil so zisťovaním spoľahlivosti iba u budúceho konateľa prevádzkovateľa (držiteľa licencie) bez zisťovania okolností vyplývajúce zo zákona aj s ohľadom na skutočnosť, že zakladateľom a jediným spoločníkom žiadateľa je V. so sídlom v B.

Žalovaný 2/ teda v rozpore s ust. § 32 ods. 1 a 46 Správneho poriadku nezistil presne a úplne skutočný stav vecí, v rozpore s ust. § 9 ods. 1, § 12 a § 23 zákona viedol správne konanie so subjektom, ktorý nemal právnu subjektivitu a teda ani spôsobilosť byť účastníkom konania a nadobúdať v tomto konaní práva a tomuto udelil licenciu na prevádzkovanie strážnej služby bez náležitého zisťovania podmienok udelenia licencie vyplývajúcich z ust. 12 ods. 1 zákona.

Súd prvého stupňa sa námietkami žalobcu uvedenými v odvolaní, ktoré sú totožné so žalobnými námietkami v dostatočnej miere nezaoberal a zo zisteného skutkového stavu vyvodil nesprávny právny záver. Na rozdiel od neho odvolací súd považoval námietky žalobcu za dôvodné a ako také spochybňujúce zákonnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného 1/ a preto neboli podmienky na zamietnutie žaloby. Z tohto dôvodu odvolací súd podľa § 250ja ods. 4 OSP rozsudok súdu prvého stupňa zmenil tak, že rozhodnutie žalovaného 1/ zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

Vzhľadom na to, že úspešnému žalobcovi trovy konania nevznikli, súd mu ich náhradu (§ 224 ods. 1, 2 v spojení s § 250 k ods. 1 OSP ) nepriznal.

**POUČENIE :** Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave 21. októbra 2008

Za správnosť vyhotovenia: Ľubica Kavivanovová

**JUDr. Igor Belko, v. r.**  
**predseda senátu**